

МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Гене́за в умовах трансформації громадянського суспільства

за загальною редакцією

Ростислава Андрійовича КАЛЮЖНОГО

доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України

Сергія Валерійовича ПЕТКОВА

доктора юридичних наук, професора

Київ
Видавництво Ліра-К
2024

УДК 342.92.01(477)(075.8)

Т33

*Рекомендовано до друку Вченою радою Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 3 від 19 жовтня 2023 р.)*

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного університету “Житомирська політехніка”
(протокол № 12 від 1 вересня 2023)*

Рецензенти:

Дмитро БЕЗЗУБОВ, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету Державного університету інфраструктури та технологій;

Олексій СІДЕЛКОВСЬКИЙ, доктор юридичних наук, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету “Житомирська політехніка”;

Антон ЧУБЕНКО, доктор юридичних наук, професор, доктор юридичних наук, професор, начальник управління правового забезпечення центрального апарату Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Автори: Алієв Р.В., Армаш Н.О., Боднарчук О.Г., Дрофич Ю.В., Золотарьова М.К., Калюжний Р.А., Катеринчук К.В., Коропатнік І.М., Копотун І.М., Кунєв Ю.Д., Макушев П.В., Петков С.В., Петков В.П., Хрідочкін А.В., Скриньковський Р.М., Шапенко Л.О.

Т33 Теорія адміністративного права. Генеза в умовах трансформації громадянського суспільства : навч. посіб. / За заг. ред. Р.А. Калюжного, С.В. Петкова. Київ: Видавництво Ліра-К. 2024. 212 с.

ISBN 978-617-520-677-5

У виданні розглянуті питання які відносяться до загальної частини адміністративного права, пов'язані зі становленням адміністративного права як галузі права, яка розвивається відповідно до загальних правил (аксіом), доведених у римському праві та сформульованих у вигляді норм, принципів, презумпцій тощо в теорії права. Основною думкою, що пронизує всю роботу, є необхідність повернення до народовладдя, на якому будувалася Козацька Республіка в Гетьманські часи, та реформування українського законодавства відповідно до звичаєвого права як невід'ємної складової європейської цивілізації.

Навчальний посібник може бути використаний під час вивчення навчальних дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративна відповідальність”, “Судові та правоохоронні органи”, “Адміністративно-правова реформа в Україні”. Дискусійні питання, винесені на розгляд, будуть цікавими як для студентів-магістрів, так і для всіх, хто переймається питаннями вдосконалення адміністративної діяльності органів державної влади.

УДК 342.92.01(477)(075.8)

ISBN 978-617-520-677-5

© Калюжний Р.А., Петков С.В., 2024

© Колектив авторів, 2024

© Видавництво Ліра-К, 2024

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| Вступ | 6 |
| Розділ I. Основи адміністративного права України | 11 |
| § 1.1. Предмет адміністративного права..... | 12 |
| § 1.2. Система адміністративного права | 15 |
| § 1.3. Адміністративне судочинство..... | 17 |
| § 1.4. Метод адміністративного права..... | 20 |
| Розділ II. Адміністративно-правова думка та адміністративне законодавство в найдавніші часи | 27 |
| § 2.1. Адміністративне право в найдавніші часи | 28 |
| § 2.2. Адміністративне право в Київській Русі | 31 |
| § 2.3. Адміністративне право у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій | 34 |
| § 2.4. Адміністративне право козацької доби..... | 37 |
| Розділ III. Генеза адміністративно-правової думки в незалежній Україні | 41 |
| § 3.1. Формування української школи адміністративного права | 42 |
| § 3.2. Людиноцентристський підхід в адміністративно-правовій науці | 45 |
| Розділ IV. Принципи адміністративного права | 49 |
| § 4.1. Сутність принципів адміністративного права..... | 50 |
| § 4.2 Дослідження вченими принципів адміністративного права | 53 |
| § 4.3. Система принципів адміністративного права | 57 |
| § 4.4. Практична реалізація людиноцентричного підходу до побудови системи принципів у сфері дії адміністративного права | 71 |

| | |
|--|-----|
| Розділ V. Адміністративне право як галузь публічного права | 80 |
| § 5.1. Сутність і визначення публічного права..... | 81 |
| § 5.2. Адміністративне право у сфері публічного права | 85 |
| Розділ VI. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями | 89 |
| § 6.1. Адміністративне і трудове право..... | 90 |
| § 6.2. Адміністративне і фінансове право..... | 93 |
| § 6.3. Адміністративне і митне право..... | 97 |
| § 6.4. Адміністративне і господарське право | 101 |
| § 6.5. Адміністративне і земельне право | 106 |
| § 6.6. Адміністративне і кримінальне право | 110 |
| Розділ VII. Побудова відносин між владою і громадянином | 115 |
| § 7.1. Поняття та ознаки публічних правовідносин..... | 116 |
| § 7.2. Правопорядок | 119 |
| § 7.3. Делікти в публічно-правових відносинах..... | 123 |
| § 7.4. Поняття адміністративно-правових відносин | 126 |
| § 7.5. Об'єкт адміністративно-правових відносин..... | 129 |
| Розділ VIII. Джерела та норми адміністративного права | 133 |
| § 8.1. Джерела адміністративного права..... | 134 |
| § 8.2. Норми адміністративного права | 135 |
| § 8.3. Акти адміністративного права | 137 |
| Розділ IX. Адміністративне правопорушення | 140 |
| § 9.1. Поняття адміністративного правопорушення | 141 |
| § 9.2. Склад адміністративного правопорушення..... | 146 |
| § 9.3. Види адміністративних правопорушень | 149 |
| Розділ X. Адміністративна відповідальність | 152 |
| § 10.1. Поняття адміністративної відповідальності..... | 153 |
| § 10.2. Відповідальність неповнолітніх | 154 |

| | |
|---|-----|
| § 10.3. Види адміністративних стягнень..... | 157 |
| § 10.4. Провадження у справах про адміністративні правопорушення | 159 |
| § 10.5. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення | 163 |
| § 10.6. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення | 165 |

**Розділ XI. Реформування законодавства
про адміністративну відповідальність.....**

| | |
|---|-----|
| § 11.1. Загальна характеристика Кодексу України про адміністративні правопорушення | 172 |
| § 11.2. Рекодифікація Кодексу України про адміністративні правопорушення | 174 |
| § 11.3. Митний кодекс..... | 177 |
| § 11.4. Проект Кодексу України про адміністративні проступки | 179 |

| | |
|---|-----|
| Використані джерела | 183 |
| Нормативні акти, коментарі | 183 |
| Монографії, підручники, навчальні та практичні посібники | 188 |

| | |
|---------------------|-----|
| Автори | 206 |
|---------------------|-----|

ВСТУП

Досліджуючи право як суспільне явище, маємо пам'ятати, що воно є проявом філософії як основи будь-яких наукових пошуків і ґрунтується на певних базових ідеях, основах права – постулатах, що є вираженням загальнолюдських природних цінностей, серед яких найважливішими є життя, а також цінності, проголошені Великою французькою революцією: свобода, рівність і братерство, втілені в “Декларації прав людини і громадянина” (1789), та надалі склали основу головних цінностей “Загальної Декларації прав людини” (ООН, 1948) сформульовані в першій статті: *“Всі люди народжуються вільними та рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і сумлінням та повинні чинити у стосунках між собою в дусі братерства”*.

Юридичну основу державного управління вивчає така галузь права, як адміністративне право, яка проявляється в системі правових норм, що забезпечують діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Термін “адміністрування” є синонімом поняття “управління”. “Адміністрація (від лат. *administratio*, *administratio* – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя”¹. Нормами адміністративного права забезпечується охорона і державний примус під час реалізації норм права інших галузей. На рівні законодавства це виражено в тому, що органи державної влади та місцевого самоврядування, яким делеговані повноваження суб’єктів органів державної влади, впливають на різні сфери суспільно-економічного життя.

Наголосимо, що саме адміністративне право зазнало найбільш негативного впливу з боку радянського права. За радянського періоду виділялось державне право, яке включало в себе предмет конституційного та адміністративного права за сучасного їх ро-

¹Юридична енциклопедія. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.

зуміння. Більше того, за тоталітарної моделі державного устрою вважалось правильним тотальне втручання державних органів в усі сфери не лише суспільного життя, а й приватні стосунки між громадянами. Нині абсурдними виглядають радянські адміністративні штрафи за бездітність, “тунеядство”, самогоноваріння, заняття карате тощо. Наразі рудименти радянського права продовжують існувати у вигляді окремих інститутів і підходів, про що йтиметься нижче. Таким чином, соціальне призначення адміністративного права виражене у визнанні управлінських інтересів соціальної спільноти публічними.

Адміністративне право – це самостійна галузь права, яка регулює управлінську діяльність суб’єктів публічного адміністрування щодо регулювання суспільно-економічних сфер та забезпечення прав і свобод людини. Основні ознаки адміністративного права: загальнообов’язковість, формальна визначеність, нормативність, системність, регулятивність, гарантованість і державна забезпеченість. Адміністративне право виходить із системи ідей (понять) про загальнообов’язкові норми, права, обов’язки, заборони, природні умови їхнього виникнення і реалізації, порядку і форм їхнього захисту, що містяться в суспільній свідомості й орієнтовані на моральні цінності.

Українські вчені підготували серію праць присвячених науці адміністративного права. Фактично адміністративне право, як наука так і навчальна дисципліна складається з трьох частин:

Загальна частина “Теорія адміністративного права”;

Особлива частина “Юридична відповідальність за правопорушення”;

Спеціальна частина “Адміністративна деліктологія”.

Однак правничі наукові школи і окремі вчені різняться у підходах та визначеннях, як щодо структури так і змістовного наповнення кожної з частин. Наведемо приблизну структуру загальної частини адміністративного права.

Розділ 1. Соціальна природа адміністративного права

Глава 1. Філософія адміністративного права

- § 1. Співвідношення управління і права
- § 2. Джерела адміністративного права
- § 3. Адміністративне право в демократичній державі

Глава 2. Формування адміністративного права у Східній Європі

- § 4. Адміністративно-правова думка та адміністративне законодавство в найдавніші часи
- § 5. Формування адміністративної доктрини в новітні часи
- § 6. Кодифікація адміністративно-правових норм

Глава 3. Сучасні підходи до визначення поняття адміністративного права

- § 7. Генеза адміністративно-правової думки в незалежній Україні
- § 8. Адміністративно-правова реформа
- § 9. Адміністративно-правова реформа сучасний стан

Розділ 2. Предмет адміністративного права

Глава 4. Сфера дії адміністративного права

- § 10. Коло суспільних відносин, урегульованих адміністративним правом
- § 11. Система адміністративного права
- § 12. Принципи адміністративного права

Глава 5. Характеристика адміністративного права як самостійної галузі права

- § 13. Адміністративно-правовий метод
- § 14. Форми та функції адміністративного права
- § 15. Норми адміністративного права

Глава 6. Місце адміністративного права серед інших галузей права

- § 16. Співвідношення адміністративного та публічного права
- § 17. Співвідношення адміністративного і приватного права
- § 18. Співвідношення адміністративного права з іншими галузями

Розділ 3. Об'єкт адміністративного права

Глава 7. Адміністративно-правові відносини

- § 19. Побудова відносин між владою і громадянином
- § 20. Особливості адміністративно-правових відносин

§ 21. Критерії класифікації адміністративно-правових відносин

Глава 8. Учасники адміністративно – правових відносин

§ 22. Особа, громадянин в адміністративно-правових відносинах

§ 23. Юридичні особи в адміністративно-правових відносинах

§ 24. Виконавча влада в адміністративно-правових

Глава 9. Адміністративне право в громадянському суспільстві

§ 25. Адміністративно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства

§ 26. Адміністративні договори як різновид суспільного договору

§ 27. Адміністративне забезпечення інформатизації

Робота над підготовкою підручника продовжується. І цей посібник є ще одним кроком до погодження позицій підходів та визначень.

Водночас варто критично підходити до поділу права на галузі, підгалузі тощо. Право – це єдиний морально-понятійний закріплений у законодавстві механізм ідеалістично-філософського походження, який є фундаментом і рушійною силою суспільства та суспільного розвитку. У новітніх умовах існування інформаційного суспільства право має адаптуватись до віртуальних векторів розвитку і максимально використовувати надбання звичаєвих проявів правової культури, усталених на рівні міжособистісних відносин, правил поведінки.

На сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Для цього необхідне оновлення правової бази, що регулює відносини держави й особи. Адміністративне право перестає бути лише правом, яке регулює внутрішньо системні відносини в органах державної влади, водночас поліцейські функції, що поклались на адміністративне право, також відходять на задній план. У цьому контексті “людиноцентристський підхід”, проголошений академіком В.Б. Авер’яновим, є основою для змін у законодавстві не лише країн колишнього Варшавського договору, а й держав, що раніше входили до складу радянського союзу.

З щирою вдячністю фундаторам адміністративно-правової науки натхненникам і рецензентам першого видання “Теорії адміністративного права”:

професору Васильєву Анатолію Семеновичу доктору юридичних наук, заслуженому діячу науки і техніки України, академіку НАПрН України;

професору Додіну Євгену Васильовичу доктору юридичних наук, заслуженому діячу науки і техніки України.

Сергій Петков
доктор юридичних наук, професор

РОЗДІЛ І.

ОСНОВИ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

§ 1.1. Предмет адміністративного права

§ 1.2. Система адміністративного права

§ 1.3. Адміністративне судочинство

§ 1.4. Метод адміністративного права

Ідеологічні засади радянської системи права не витримали перевірки часом. Ієрархічний підхід до побудови адміністративного права як галузі права, що охоплює всі сфери суспільного життя, виявився хибним. Виродження права в жорстке управління суспільством за допомогою владних приписів та адміністративних покарань призвело до повного колапсу та занепаду радянської держави. Адміністративна відповідальність звичайних громадян за малозначні діяння на тлі тотального нехтування приписами законів представниками влади та місцевих органів самоуправління спричинила правовий нігілізм і деградацію суспільства. На сьогодні “нові” способи реанімувати норми та підходи до правопорядку у сфері державного управління зумовлюють лише подальше поглиблення кризових явищ у суспільстві.

Приведення законодавства що регулює відповідальність за злочини, адміністративні правопорушення, дисциплінарні правопорушення, у відповідність до конституційних засад сприятиме поліпшенню правопорядку, зокрема, так і розвитку інститутів громадянського суспільства, демократії та утвердженню верховенства права загалом. А також гуманізації юридичної відповідальності, поширення виховно-психологічних заходів соціальної (моральної) відповідальності, зміцнення дисципліни соціального гуртожитку, виховання самодисципліни громадян як складової індивідуальної правосвідомості.

§ 1.1. Предмет адміністративного права

У радянський період адміністративне право замінило не лише публічне право, а й у багатьох випадках – приватне. Неправильне розуміння термінів і відносин, регульованих двома складовими цивільного (громадянського) права – публічним і приватним правом, створило умови для перетворення адміністративного права в право каральне. Через це та завдяки внутрішній єдності адміністративного права воно перетворилось відповідно до радянської моделі суспільних відносин у право, яке регулює всі сфери суспільного життя, в тому числі приватно-правові відносини у сфері

господарювання, піклування тощо. Певні складові у розподілі або розділенні галузей, підгалузей права між собою, що нагромаджувались під час розвитку радянської правової сім'ї, призводять до непорозумінь між правом України та міжнародним правом.

Усі галузі права відрізняються одна від одної за своїм соціальним призначенням, предметом і методом правового регулювання. Поділ усієї системи права (*juscivile*) на публічне (*juspublicum*) і приватне (*jusprivatum*) – парадигма, взірець, формула доведена римськими юристами. Вони вважали, що публічним є становище Римської держави, приватним – благо окремих осіб. *“Право, яке кожний народ сам для себе встановив, є його власним правом і називається громадянським правом, тобто власним правом, властивим самим громадянам. Закон є те, що народ римський повелів і постановив”*. Своєю чергою публічне право разом із приватним правом є складовою громадського (цивільного, суспільного) права. За вказаними ознаками адміністративне право належить до публічних галузей права, оскільки система відносин, що регулюється його нормами, утворюється між владою і громадянином.

Предмет публічного права включає в себе предмети основних галузей права конституційного, адміністративного та кримінального. Ці галузі формують в своїх межах підгалузі та інститути права, відповідно до яких утворюється система органів державної влади. З огляду на такий поділ виділяються окремі правові науки, зокрема конституційне право вивчає принципи і підходи до підготовки та прийняття нормативно-правових актів, адміністративне право вивчає діяльність виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у суспільно-економічних сферах.

Наступною правовою парадигмою, яка впливає на визначення предмета адміністративного права, є його поділ на матеріальне та процесуальне. Римські юристи цей поділ визначали так: *“Все право, яким ми користуємося, відноситься або до осіб або до речей (об’єктів), або до позовів”*. Матеріальне право – сукупність норм системи права, що безпосередньо регулюють суспільні відносини, і сукупність галузей права, в яких основний акцент робиться на встановленні прав і обов’язків суб’єктів. Процесуальне право – сукупність норм,

пов'язаних із процедурами досудового врегулювання та здійсненням судочинства у разі виникнення спорів між сторонами відносин, так само між органами державної влади та громадянами .

Предметом правового регулювання адміністративного права, виходячи з його визначення, є відносини, що мають управлінський, організуючий характер – діяльність у сфері публічного управління, спільні ознаки та врегульовані відповідними адміністративно-правовими нормами. До них належать відносини, які:

1) складаються в організації державного управління з реалізації публічних інтересів, переважно у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, адміністративної діяльності щодо організації роботи Апарату Верховної Ради України та її допоміжних служб; функціонування усіх ланок судів, Державної судової адміністрації України¹;

2) виникають при делегуванні повноважень на виконання завдань і функцій держави органам місцевого самоврядування, органам самоорганізації населення, громадським формуванням, адміністрації і власникам державних і недержавних підприємств, закладів, установ тощо, водночас деякі повноваження є нічим іншим як рецепцією радянського права² і потребують ревізії;

3) виникають при застосуванні посадовою особою заходів адміністративного примусу та здійсненні процесуальних дій з притягнення винних в адміністративному правопорушенні, у тому числі публічних службовців, до адміністративної відповідальності, а також притягненні до відповідальності публічних службовців, винних у дисциплінарному правопорушенні;

¹При цьому необхідно прискіпливо розмежовувати з предметами суміжних галузей права (“Паспорт спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право” та “Паспорт спеціальності 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура”).

²Наприклад, надання власнику підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу відповідно до п. 3 ст. 255 КУпАП права складати адміністративні протоколи про адміністративне правопорушення за ст. 179 КУпАП “розпивання спиртних напоїв на виробництві” та ст. 51 “дрібно викрадення чужого майна” було надане через те, що в радянській системі праввідносин всі підприємства, установи і органи перебували у державній власності, а їхні керівники були посадовими особами (чиновниками), які перебували на державній службі.

4) виникають при наданні адміністративних послуг, укладенні адміністративних договорів, здійсненні адміністративних процедур щодо регулювання економічної сфери засобами реєстрації, дозволу, ліцензування, сертифікації, стандартизації, реалізації податкової і кредитної політики тощо.

5) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів правовідносин через неналежне виконання посадових обов'язків уповноваженими посадовими особами органів державної влади.

Дослідження теорії адміністративного права як наріжного каменю правової реформи, що триває в Україні та в інших країнах Східної Європи, полягає у кристалізації головної функції сучасного адміністративного права, яка виявляється як **регуляторна** в публічно-правових і як **захисна** у приватно-правових відносинах. Перехід до нового розуміння адміністративного права (друга половина XIX ст.) як права, що має захищати особу від негативного впливу держави та сприяти встановленню народовладдя за допомогою постійного впливу на органи державної влади, стався під впливом буржуазної революції, насамперед французької, коли права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави¹. Ідеологи Великої французької революції Марат, Робес П'єр та інші вважали, що чиновник – це слуга народу.

§ 1.2. Система адміністративного права

Однією із самостійних частин правової системи України є галузь адміністративного права, яка об'єднує, зокрема, правові принципи, норми права, що регулюють певне коло суспільних, а саме управлінських (адміністративних) відносин. Водночас адміністративне право утворює певну систему норм, оскільки об'єднує відносно самостійні складові – підгалузі та інститути права. Поняття “система адміністративного права” означає внутрішню єдність цієї правової галузі, яка

¹ Коломосьць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 8.